



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 1114800/14  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CURITIBA  
INTERESSADO: GUSTAVO BONATO FRUET  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 4453/15 - Tribunal Pleno

Consulta. Convênios para execução de obras públicas. Submissão da Instrução Normativa nº 61/2011 TCE/PR à Lei 12.462/2011 quando se tratar de Regime Diferenciado de Contratação. Contratação integrada. Exigência de anteprojeto. Observância do Decreto nº 7.581/2011 e da Lei 12.462/2011 na elaboração de anteprojetos de obras e serviços de engenharia para contratação integrada. Resposta em tese, conforme manifestações uniformes.

I. Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Curitiba, representado pelo Prefeito, Sr. GUSTAVO BONATO FRUET, “acerca da possibilidade de o Estado e de os municípios firmarem prévio convênio com outras entidades para repasse de verbas destinadas a contratações integradas, tendo em vista a interpretação a ser dada à Resolução nº 28/2011-TCE/PR, regulamentada pela Instrução Normativa nº 61/2011-TCE/PR, à luz da Lei Federal nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações”.

Assevera o postulante que a Instrução Normativa nº 61/2011 em seu artigo 4º, exige quando o objeto da transferência for construção, reforma ou ampliação da obra, além dos documentos elencados em artigo anterior, a comprovação da prévia aferição da sua viabilidade, mediante a apresentação do projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica.

Dessa forma, a citada Instrução teria deixado de considerar as hipóteses de transferências para fins de execução de serviços de engenharia, construções, reformas e ampliações de obras executadas sob o regime de contratação integrada, nos termos da Lei 12.462/2011, que prevê que, para fins de licitação, o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou do serviço.

O Parecer jurídico da Procuradoria do Município acostado na peça nº 3, p. 3/7, defende a interpretação sistemática dos dispositivos legais e hierarquia das normas, devendo prevalecer, no caso de contratações pelo Regime Diferenciado de Contratação, o que preconiza a Lei 12.462/2011.

Conhecida da Consulta, os autos foram remetidos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca que emitiu a Informação nº 124/14 (peça 6), em que afirmou não ter constatado decisões com efeito normativo acerca do tema.

Na sequência, a Diretoria de Análise de Transferências apresentou Parecer nº 20/15 (peça 8), em que, preliminarmente, manifestou-se pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade da consulta, e, no mérito, destacou a importância do projeto básico exigido pela Lei de Licitações, a existência de ADIs 4645 e 4655, questionando o regime de contratação exigido pela Lei 12.462/2011, mas que pela hierarquia das normas, a resposta a consulta deve se dar nos seguintes termos: “nos convênios celebrados pela administração pública cuja execução do objeto envolva construção, reforma ou ampliação de obra, caso a licitação realizada se submeta ao regime de contratação integrada da lei 12.462/11 – RDC, o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia, a despeito do que dispõe o artigo 4º, inciso I da IN 61/2011 – TCE/PR”.

O Ministério Público de Contas manifestou-se, mediante Parecer nº 2139/15, peça nº 9, propondo normatização provisória da matéria, incluindo os dispositivos para suprir a lacuna na IN 61/2011:

*“Art. 4º-A As transferências para contratações integradas que alude o artigo 9º da Lei nº 12.462/2011 deverão ser instruídas mediante os seguintes documentos:*

*I – justificativa técnica e econômica devidamente fundamentada em uma das condições previstas nos incisos I, II ou III do artigo 9º da Lei nº 12.462/2011;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*II – anteprojeto básico com maior estágio possível de desenvolvimento, de modo que minimize as incertezas das licitantes, incluindo:*

*a) A demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;*

*b) As condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;*

*c) A estética do projeto arquitetônico; e d) Os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.*

*III – orçamento estimado, ainda que sigiloso;*

*IV – certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel.*

*§ 1º O orçamento estimado será elaborado através de orçamento sintético, metodologia expedita ou metodologia paramétrica.*

*§ 2º A opção pelo sigilo do orçamento não exime a entidade de elaborá-lo.*

*Art. 4º-B A entidade deverá complementar a instrução da transferência voluntária, após a realização da licitação, com os seguintes documentos:*

*I - o projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART), instituída pela Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977;*

*II - orçamento detalhado, indicando o método utilizado e memória de cálculo.”*

Em razão de o questionamento envolver obras de engenharia, os autos foram remetidos à Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas para manifestação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas emitiu a Instrução nº 55/2015, peça 11, propondo que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

*Quando o objeto da transferência for a execução de obras e serviços de engenharia a serem contratados pelo regime de contratação integrada previsto no Art. 9º da Lei nº. 12.462/2011, deverá ser comprovada a prévia aferição de sua viabilidade, mediante instrução do processo administrativo do concedente com os seguintes documentos:*

*I. Justificativas técnica e econômica devidamente fundamentadas em uma das condições previstas nos incisos I, II ou III do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011;*

*II. Anteprojeto de engenharia, que cumpra na integralidade as determinações do Art. 9º, §2º, Inciso I da Lei nº 12.462/2011, e do Art. 74 do Decreto nº 7.584/2011, em maior estágio possível de desenvolvimento, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica - RRT;*

*III. Orçamento estimado, elaborado com base no que consta no Art. 9º, §2º, Inciso II da Lei nº 12.462/2011, e no Art. 75 do Decreto nº 7.584/2011, ainda que sigiloso, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica – RRT;*

*IV. Certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel;*

*V. Comprovação pelo tomador de que ele dispõe de recursos próprios para complementar a execução da obra, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre o concedente.*

*VI. A entidade deverá complementar a instrução da transferência voluntária, após a realização da licitação, com os seguintes documentos: a. Projetos Básico e Executivo e as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica - ART, instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010; b. Orçamento detalhado, sintético e analítico, e a respectiva Anotação de Responsabilidade*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Técnica - ART instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010.*

Novamente submetidos os autos à apreciação do *Parquet*, mediante Parecer nº 9378/15, peça 13, foram ratificados os termos do Parecer anterior, tendo em conta que a dispensa legal de apresentação de projeto básico não libera o responsável da apresentação de orçamento da obra, mesmo que apenas estimado. Acrescenta que a própria lei do RDC determina a sua apresentação e os elementos a serem considerados para a sua definição, e que se mostra imprescindível a apresentação de justificativa técnica e econômica devidamente fundamentada para a utilização da contratação integrada.

É o relatório.

II. Compulsando os autos, verifica-se, preliminarmente, estarem presentes os pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida sobre dispositivos regulamentares desta Corte de Contas, formulada em tese e amparada em parecer jurídico.

No mérito, os pareceres instrutórios foram uníssonos quanto à submissão da Instrução Normativa nº 61/2011 à Lei 12.462/2011, que instituiu e regulamentou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, em observância ao princípio da legalidade e da hierarquia das normas.

A indagação objeto da Consulta consiste na dispensa de apresentação de projeto básico e a respectiva anotação de responsabilidade técnica quando o objeto da transferência for construção, reforma ou ampliação da obra, sob o regime de contratação integrada, nos termos da Lei 12.462/2011.

Efetivamente, pela leitura do artigo 9º, §2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 no caso de contratação integrada exige-se o anteprojeto de engenharia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e não o projeto básico, mas em momento algum o dispositivo legal afasta a necessidade de comprovação da prévia aferição da viabilidade da construção, reforma ou ampliação da obra.

Isso fica demonstrado nos demais dispositivos legais dispostos no artigo 9º, da referida lei conjugado com o Decreto nº 7581/2011 (Capítulo III, artigo 73 e segts), que estabelecem diversas cautelas que o Administrador Público deve ter antes de efetuar a opção por esse regime de contratação, dentre elas a justificativa técnica e econômica da contratação integrada.

Senão vejamos:

*Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: [\(Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)*

*I - inovação tecnológica ou técnica; [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)*

*II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)*

*III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)*

*§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.*

*§ 2º No caso de contratação integrada:*

*I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:*

*a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;*

*b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;*

*c) a estética do projeto arquitetônico; e*

*d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;*

*II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica. [\(Redação dada pela Lei nº 12.980, de 2014\)](#)

§ 3º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

§ 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no [§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

Ainda assim, em atenção ao que dispõe o artigo 10 da Resolução 28/2011<sup>1</sup> e o parágrafo único do artigo 3º da Instrução Normativa nº 61/2011<sup>2</sup>, na análise das prestações de contas de recursos em que os gestores se valeram do regime de contratação diferenciado de contratações, com contratação integrada, o Tribunal de Contas tomará como prisma as hipóteses legais de incidência desse regime de contratação, sob a luz dos princípios elencados no artigo 3º da Lei 12.462/2011: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Nesta toada, bem destacou a Diretoria de fiscalização de Obras Públicas – DIFOP:

*“(…) Como se demonstrará adiante, muito embora permitida a ausência de projeto básico no caso da contratação integrada, não significa que a Administração esteja autorizada a promover um certame cujo objeto não seja minimamente definido e conhecido.*

<sup>1</sup> **Art. 10.** Quando o objeto da transferência consistir na execução de obra ou de serviço de engenharia, além do que vier a ser disciplinado por Instrução Normativa, também deverão ser observadas as Resoluções nº4/2006 e nº 25/2011 deste Tribunal de Contas, e demais normas aplicáveis à espécie. (sem grifo no original).

<sup>2</sup>Parágrafo único. Quaisquer documentos que venham a ser exigidos por legislação específica como condição para o recebimento de recursos públicos passarão automaticamente a fazer parte do rol deste artigo, e deverão complementar o processo do concedente para as transferências vigentes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Neste sentido, tanto a Lei nº 12.462/2011 quanto o Decreto nº 7.581/2011 trazem conceitos de anteprojeto que visam garantir um mínimo conhecimento do objeto que a Administração pretende contratar, além de permitir uma comparação objetiva das propostas das licitantes.*

*(...)*

*Assim, o importante é que o anteprojeto traduza com fidedignidade por meio de suas peças, quer sejam textuais, gráficas ou quaisquer outras, o objeto a ser contratado, de modo a caracterizá-lo em nível suficiente, bem como assegurar a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento e permitir a comparação das propostas.*

*Além disso, cabe sopesar que dependendo do porte e do tipo da obra, o nível de detalhamento do anteprojeto pode variar. Obras de maior vulto e mais complexas podem exigir um anteprojeto que contemple maior aprofundamento dos estudos, e conseqüentemente, um maior detalhamento de elementos que sejam primordiais e significativos no caso concreto, de modo a assegurar o cumprimento de padrões mínimos de qualidade, de valor e de desempenho esperados da construção”. (destaques nossos)*

Sobre essa última assertiva, referente à possibilidade de o conteúdo do anteprojeto de engenharia ser variável “de acordo com o porte e o tipo da obra”, menciona a mesma Diretoria o “§4º do Art. 74 do Decreto nº 7.581/2011, que pondera ser possível os Ministérios supervisores dos órgãos e entidades da administração pública definirem o detalhamento e os elementos mínimos necessários para a caracterização do anteprojeto de engenharia, o que, até o presente momento, salvo engano, ainda não foi feito” (f. 9/10).

Ainda, nesta linha de raciocínio, a mesma unidade técnica trouxe diversas normativas expedidas por órgãos afetos à área que buscam conceituar, fornecendo diretrizes sobre os elementos mínimos que compõem o anteprojeto de engenharia, ABNT, DNIT, Tribunal de Contas da União - Roteiro de Auditorias Públicas e IBRAENG.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalta, porém, que *“nem a lei nem o decreto fixaram um rol mínimo de elementos que um anteprojeto deve ter para possibilitar a realização de uma contratação integrada”* e, o que é mais relevante, que *“a definição do conteúdo mínimo de um anteprojeto de engenharia, para fins de contratação integrada pelo RDC, ainda não é clara, e depende de um maior tempo de discussão e amadurecimento da comunidade técnica, o que envolve, além de conhecimentos específicos de engenharia, também conhecimentos jurídicos”* (peça nº 11, f. 7/8).

Diante desse quadro de indefinições conceituais uniformes, conclui que *“cabará à administração avaliar em cada caso concreto se o anteprojeto cumpre com o disposto tanto na lei quanto no decreto, na hipótese de se cogitar a contratação integrada prevista no RDC, tendo em mente que o importante é assegurar que o seu conteúdo atenda por completo ao disposto em ambos os regramentos”*.

A propósito, ainda, vale transcrever a manifestação do douto Ministério Público de Contas, na peça nº 13, no sentido de que *“a dispensa legal de apresentação de projeto básico não libera o responsável da apresentação de orçamento da obra, mesmo que apenas estimado. A própria Lei do RDC determina a sua apresentação e os elementos a serem considerados para a sua definição. Ademais, imprescindível a apresentação de justificativa técnica e econômica devidamente fundamentada para a utilização da contratação integrada”* (f. 3).

Trata-se, em última análise, como bem ponderado pela douta Procuradora, Dra. KATIA REGINA PUCHASKI, de uma interpretação extensiva da Instrução Normativa nº 61/2011, *“de modo que se remeta a esta Corte o anteprojeto básico devidamente aprovado pela autoridade competente, o orçamento estimado indicando o método utilizado e a justificativa técnica e econômica da opção pela contratação integrada”*.

Em complementação, mostra-se conveniente a remessa de cópia desta decisão à Diretoria de Análise de Transferências, a fim de que, sem prejuízo do efeito normativo da resposta a à presente consulta, sejam adotadas providência



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com vistas à modificação da Instrução Normativa nº 61/2011, nos moldes sugeridos pelo douto Ministério Público de Contas.

Assim, de acordo com os pareceres uniformes que instruem o feito, propomos que a consulta seja respondida, em tese, nos termos sintetizados pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas, na Instrução nº 55/2015, peça nº 11, f. 10 e 11:

Quando o objeto da transferência for a execução de obras e serviços de engenharia a serem contratados pelo regime de contratação integrada previsto no Art. 9º da Lei nº. 12.462/2011, deverá ser comprovada a prévia aferição de sua viabilidade, mediante instrução do processo administrativo do concedente com os seguintes documentos:

I. Justificativas técnica e econômica devidamente fundamentadas em uma das condições previstas nos incisos I, II ou III do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011;

II. Anteprojeto de engenharia, que cumpra na integralidade as determinações do Art. 9º, §2º, Inciso I da Lei nº 12.462/2011, e do Art. 74 do Decreto nº 7.584/2011, em maior estágio possível de desenvolvimento, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica - RRT;

III. Orçamento estimado, elaborado com base no que consta no Art. 9º, §2º, Inciso II da Lei nº 12.462/2011, e no Art. 75 do Decreto nº 7.584/2011, ainda que sigiloso, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou do respectivo Registro de Responsabilidade Técnica – RRT;

IV. Certidão atualizada do registro imobiliário, comprovando a titularidade do imóvel;

V. Comprovação pelo tomador de que ele dispõe de recursos próprios para complementar a execução da obra, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre o concedente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, a entidade deverá complementar a instrução da transferência voluntária, após a realização da licitação, com os seguintes documentos:

a. Projetos Básico e Executivo e as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica - ART, instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010;

b. Orçamento detalhado, sintético e analítico, e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART instituída pela Lei nº 6.496/1977, e/ou dos respectivos Registros de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378/2010.

Pelo exposto, acompanhando os pareceres que instruem o feito VOTO, no sentido de que a consulta seja conhecida e respondida, em tese, nos exatos termos propostos pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas na Instrução 55/2015, com remessa de cópia desta decisão à Diretoria de Análise de Transferências, para subsidiar estudos com vistas a eventual alteração normativa desta Corte.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer e responder a presente consulta, em tese, nos exatos termos propostos pela Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas na Instrução 55/2015, com remessa de cópia desta decisão à Diretoria de Análise de



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Transferências, para subsidiar estudos com vistas a eventual alteração normativa desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 17 de setembro de 2015 – Sessão nº 35.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente